



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

Voksnes rett til grunnskoleopplæring

Sola kommune  
2012

## Innhold

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet.....	3
1.1 Tema for tilsynet .....	3
1.2 Bakgrunn for tilsynet.....	3
1.3 Målsetting for tilsynet .....	4
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
2.1 Rettslig grunnlag .....	4
2.2 Metoden som er brukt i dette tilsynet.....	4
2.3 Dokumentgrunnlag.....	5
3. Hva er kontrollert i tilsynet? .....	5
3.1 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A.....	5
Rettslige krav .....	5
Dokumentasjon .....	6
Fylkesmannens vurdering .....	7
Fylkesmannens konklusjon .....	7
3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 .....	8
Rettslige krav .....	8
Dokumentasjon .....	9
Fylkesmannens vurdering .....	10
Fylkesmannens konklusjon .....	11
3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2 .....	11
Rettslige krav .....	11
Dokumentasjon .....	12
Fylkesmannens vurdering .....	12
Fylkesmannens konklusjon .....	13
4. Pålegg om retting .....	13
4.1 Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd .....	13
4.2 Rett til grunnskoleopplæring for vaksne etter § 4A-1.....	13
4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2 .....	13
5. Oppfølging av tilsynet.....	14
6. Om rett til å klage.....	14

# 1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet

## 1.1 Tema for tilsynet

Voksnes rett til opplæring er et prioritert område for tilsyn. Tema for dette tilsynet er om skoleeier oppfylder plikten til å gi voksne grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Som en del av dette skal det kontrolleres om skoleeier har etablert og satt i verk et forsvarlig system for å sikre at voksne får oppfylt sine rettigheter, jf opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Rettighetene etter § 4A-1 omfatter blant annet voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, og voksne som tidligere har fått et mangelfullt grunnskoletilbud. I tillegg omfatter rettighetene alle andre voksne som trenger grunnskoleopplæring, uansett grunn. Dette gjelder også voksne som tidligere har fullført grunnskolen, men som likevel trenger grunnskoleopplæring. En del av målgruppen har behov for spesialundervisning på grunnskolens område fordi de ikke har et tilfredsstillende utbytte av det ordinære grunnskoletilbudet for voksne. Rett til spesialundervisning har også voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter (ADL-trening). Voksne kan ha rett til opplæring i hele eller deler av fag, og i grunnleggende ferdigheter (lesing, regning osv). Dette kan også bety opplæring i den grunnleggende ferdigheten å bruke digitale verktøy. Grunnskoleopplæring kan sammen med andre kvalifiserende tiltak inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

## 1.2 Bakgrunn for tilsynet

Innføringen av retten til grunnskoleopplæring for voksne har sin bakgrunn i samfunnets ønske om at alle skal ha grunnleggende ferdigheter innenfor skolens basisfag. Grunnleggende ferdigheter er avgjørende for enkeltpersoners deltakelse i arbeidslivet og i samfunnslivet ellers.

Undersøkelser om tilstanden i voksenopplæringen har vist følgende:

- bare en fjerdedel av kommunene har kartlagt og vurdert behovet for grunnskoleopplæring for voksne.
- om lag halvparten av kommunene har informert innbyggerne sine om opplæringsrettighetene etter kapittel 4A i opplæringsloven.
- om lag en fjerdedel av kommunene hadde ikke etablert et rådgivingstilbud som voksne med opplæringsbehov kan kontakte.
- en tredjedel av kommunene hadde ikke etablert noe grunnskoletilbud for voksne i 2007.
- på landsbasis var det i 2011/2012 registrert 5 648 voksne deltakere i ordinær grunnskoleopplæring. 90,2 prosent av disse var minoritetsspråklige. 61,3 prosent av deltakerne var 30 år eller yngre.
- 31 prosent av de voksne som mottar spesialundervisning i 2011/2012 er eldre enn 50 år.
- 4 677 voksne mottar spesialundervisning i 2011/2012, men bare 83 deltakere mottar både ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning.  
(Kilder: Riksrevisjonen 2007-2008, Utdanningsdirektoratet 2009, VOX 2011, GSI-tall per 01.05.2012)

Riksrevisjonens rapport frå 2007 understreker at det er viktig at målgruppen får kjennskap til rettighetene sine, slik at de har mulighet til å etterspørre opplæring. Det er dessuten viktig å se dette i lys av at mange i denne gruppen har svake grunnleggende ferdigheter og vil ha vanskelig for å finne fram til offentlige tjenester på egen hånd.

### **1.3 Målsetting for tilsynet**

Det overordnede målet med tilsynsvirksomheten etter opplæringsloven kapittel 4A er å sikre at målgruppen får det tilbudet de har krav på etter loven. Voksne med rettigheter etter kapittel 4A skal bli gitt mulighet til å skaffe seg grunnleggende ferdigheter eller til å oppnå fullført grunnopplæring som basis for videre skolegang. Tilsynet skal bidra til at tilstanden i sektoren er i samsvar med kravene i regelverket.

## **2. Gjennomføring av tilsynet**

### **2.1 Rettslig grunnlag**

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven, jf § 14-1.

### **2.2 Metoden som er brukt i dette tilsynet**

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon, samt gjennomført intervju, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferat blir gjennomgått og vurdert i forhold til lovkrav i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av kommunens grunnskoleopplæring for voksne. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Et pålegg blir gitt når det blir avdekt et lovstridig forhold. Et pålegg innebærer at forholdet må utbedres i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, jf kommuneloven kapittel 10A.

Oppsummering av framdriften i tilsynet:

<b>Tilsynsaktivitet</b>	<b>Tid</b>
Varsel om tilsyn	11.05.12
Frist for innsending av redegjørelse og dokumentasjon	15.06.12
Åpningsmøte og intervju	05.09.12
Foreløpig tilsynsrapport/sluttmøte	15.10.12
Frist for tilbakemelding fra kommunen	02.11.12
Endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	09.11.12
Erklæring om retting	01.02.13

## 2.3 Dokumentgrunnlag

Kommunen ble bedt om å sende inn følgende dokumentasjon:

1. Kommunens skriftlige system for å sikre at voksnes rett etter kapittel 4A blir ivaretatt, jf § 4A-4, og kravet til forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10, blant annet:
  - a) Kommunens organisasjonsplan for grunnskoleopplæring for voksne
  - b) Kommunens tilstandsrapport/kvalitetsrapport siste år
  - c) Rutiner for saksbehandling knyttet til voksnes rett etter § 4A-1
  - d) Rutiner for saksbehandling knyttet til voksnes rett til spesialundervisning etter § 4A-2
2. Alle enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
3. Alle klager på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
4. Eksempler på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskr. § 4-13
5. Eksempler på dokumentasjon (vitnemål) på gjennomført opplæring
6. Sakkyndige vurderinger fra PPT siste to år

Fylkesmannen ba videre om en redegjørelse for hvordan kommunen arbeider for å sikre voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A og § 13-10. Fylkesmannen ba også kommunen om å svare på andre spørsmål knyttet til tilsynstemaet.

## 3. Hva er kontrollert i tilsynet?

### 3.1 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd stiller krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Dermed skal også kravene til opplæring organisert for voksne bli ivaretatt gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

#### Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunenes plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne, er å finne i opplæringslova § 4A-4. Her står det at opplæringsloven § 13-10 gjelder for opplæringsloven kapittel 4A:

**§ 4A-4.** Kommunen og fylkeskommunen si plikt til å sørge for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne, første ledd:

"For opplæringa etter dette kapitlet gjeld §§ 13-1 til 13-3a og 13-10."

*Opplæringslova § 13-10 andre ledd, første punktum:*

"Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd."

Systemkravet innebærer et krav til skoleeier om aktiv, planmessig og kontinuerlig styring for å sikre at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter til en hver tid blir oppfylt. Dette forutsetter regelmessige rutiner for kommunikasjon og samhandling

mellom skoleeiers administrasjon og underliggende virksomheter (skole/voksenopplæringsssenter). Med rutiner mener en her opplysninger om hva som skal gjøres og når det skal skje. Det er en forutsetning at systemet/rutinene kan dokumenteres skriftlig, og det må være implementert i organisasjonen.

For å oppfylle kravene til et forsvarlig system må kommunen blant annet kunne dokumentere

- at det foreligger rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til grunnskoleopplæring for voksne har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem
- at det foreligger oversikt over regelverk, organisering, ansvarsfordeling og delegering
- at det foreligger rutiner for rapportering som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i voksenopplæringen
- at det foreligger rutiner for at denne informasjonen blir vurdert opp mot lovkravene
- at det foreligger rutiner for å sette inn nødvendige tiltak i tilfelle det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med lovkravene

For nærmere oversikt over lovkravene vises det til vedlegg 1.

### Delegering

Kommunen har anledning til å delegere oppgaver og myndighet til den enkelte leder for virksomheten, men ansvaret kan ikke bli delegert bort fra kommunenivået. Skoleeier må kunne dokumentere at en eventuell delegering er gjort på en formelt riktig og forsvarlig måte og det må være tydelig hvilken myndighet som er delegert. Dersom skoleeier delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak må dette komme tydelig fram i reglementet om delegering.

### Samarbeid om grunnskoleopplæring for voksne

I opplæringsloven § 4A-4 står det at kommunen kan bruke eksterne tilbydere for å oppfylle plikten til å gi grunnskoleopplæring for voksne. Det er likevel kommunen som har ansvaret for kvaliteten av opplæringen og at tilbudet blir ivaretatt i samsvar med gjeldende regelverk. I de tilfeller der kommunen delegerer myndighet til andre, for eksempel ved at man kjøper tjenester i andre kommuner, må det komme klart fram gjennom avtaler eller på annen måte hvilken myndighet som er delegert. Dette gjelder for eksempel oppgaver knyttet til standpunktvurdering, eksamensavvikling og dokumentasjon. Når det gjelder spesialundervisning må det være klart hvilken PP-tjeneste som skal utrede den voksne og hvilken kommune som skal fatte vedtak (hjemkommune/vertskommune). Forskrift til opplæringsloven kapittel 18, som regulerer noen av de nevnte forholdene, gjelder ikke for voksne. Ansvaret for deltakere som får opplæring i en annen kommune må også være en del av kommunens internkontrollsystem.

### **Dokumentasjon**

Sola kommune har sendt inn:

- en oversikt over myndighet til å fatte enkeltvedtak etter opplæringsloven
- "Den gode Solaskolen. Kvalitetssystem for grunnskolen i Sola kommune"
- "Tilstandsrapport for grunnopplæringen i Sola 2010-2011"
- saksforelegg til møte i Utvalg for oppvekst 03.03.2011

Kommunen har ikke sendt en skriftlig redegjørelse for hvilke rutiner kommunen har i forhold til forsvarlig system når det gjelder grunnskole for voksne.

Det foreligger ikke en redegjørelse fra kommunen om hvordan det interkommunale samarbeidet med andre kommuner er organisert og hvordan ansvaret er fordelt. I saksforelegg til Utvalg for oppvekst står det at kommunen kjøper tjenester i forhold til grunnskoleopplæringen. Det blir vist til at Sola voksenopplæring samarbeider med fem kommuner, men at samarbeidet primært er knyttet til opplæring knyttet til introduksjonsprogrammet.

### **Fylkesmannens vurdering**

Voksenopplæringen ble skilt ut som egen virksomhet fra 01.08.2011. Det ble samtidig opprettet stilling som rektor ved skolen, som tidligere hadde vært en avdeling under Sande skole. Sola voksenopplæring tilbyr opplæring både etter introduksjonsloven og opplæringsloven.

I de tre enkeltvedtakene om rett til grunnskoleopplæring for voksne som Fylkesmannen har mottatt står det at *"tilbudet etter §§ 4A-1 og 4A-4 er i Sola kommune lagt til Sola voksenopplæring"*. I intervju kommer det fram at voksne med rett etter § 4A-1 får opplæring ved Sandnes Læringscenter, men at kommunen selv organiserer og tilbyr spesialundervisning for voksne. Dokumentasjon og intervju viser ikke til noen klar avtale eller ansvarsfordeling mellom kommunene når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne.

Fylkesmannen ba om å få tilsendt kommunens skriftlige rutiner når det gjelder forsvarlig system for å sikre at voksnes rett etter kapittel 4A blir ivaretatt, jf § 13-10. I tillegg ba vi kommunen greie ut om hvordan disse rutinene blir praktisert. Dokumentasjon og intervju viser at Sola voksenopplæring ikke er integrert i kvalitetssystemet for grunnskolen, *Den gode Solaskolen*. Det opplyses imidlertid i intervju at dette er målsettingen på sikt.

I intervju kom det fram at det ikke er laget rutiner knyttet til rapporteringskrav og hvordan man skal gjennomføre dette i forhold til Sola voksenopplæring. Det er ikke skriftlige rutiner som etterspør hvordan skolen følger opplæringsloven på dette området. Det er ikke lagt fram rutiner som viser at det blir satt i verk tiltak dersom det avdekkes at lovkravene ikke etterleveres. Kommunen har en rutine i forhold til å arkivere en kopi av enkeltvedtakene som blir fattet på Sola voksenopplæring, men kommunen har ikke en rutine når det gjelder å evaluere arbeidet rundt enkeltvedtakene. Undervisningen blir ikke evaluert på annen måte enn at det blir gjennomført kollegaveiledning, da sammen med PPT.

Rektor ved Sola voksenopplæring deltar på rektormøtene, men det er ikke stilt krav om dette fra kommunen. I løpet av skoleåret 2011-2012 ble voksenopplæring tatt opp som orienteringssak på ett av møtene. Referat fra det ene møtet vi fikk oversendt viser at sakene som ble tatt opp i stor grad var knyttet til den daglige driften av skolene, og ikke til arbeidet med forsvarlig system.

Etter Fylkesmannens vurdering er ikke opplæringsloven kap 4A integrert i Sola kommunes system for internkontroll, og systemet er dermed ikke egnet til å avdekke og korrigere lovstridig praksis på dette området.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sola kommune har ikke dokumentert at kommunen har et forsvarlig system for å sikre at voksne sin rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10.

## 3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1

### Rettslige krav

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne. Etter § 4A-4 er det kommunen som har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne.

#### *Opplæringslova § 4A-1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne*

"Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringa skal tilpassas behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis."

Dette betyr at for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 må man oppfylle tre vilkår; vedkommende må være over opplæringspliktig alder (jf § 2-1), ha behov for grunnskoleopplæring og ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett).

Det følger av forarbeidene

til § 4A-1 at voksne som ikke har lovlig opphold i landet ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne, men kan bli gitt mulighet til å delta. For unge asylsøkere som er mellom 16 og 18 år og som bor i asylmottak eller omsorgsenter, blir det gitt tilskudd til opplæring uten at retten er lovfestet i opplæringsloven. Dette betyr at kommuner med asylmottak kan etablere nye opplæringstilbud for asylsøkere i aldersgruppen 16-18 år.

Man kan ikke stille krav om ferdigheter i norsk.

### Enkeltvedtak om inntak

Når Sola kommune har inntak av elever etter opplæringsloven § 4a-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike vedtak er skriftlige og de kan klages på til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Innholdet i vedtaket må være presist og grunnlagt, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det må komme fram hvilken rettighet den enkelte har, hva slags opplæring og fag som skal gis, hvilket omfang opplæringen skal ha og hvordan opplæringen skal organiseres.

Eleven skal ha melding om vedtaket, og det skal gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.

### Informasjon

Fordi retten til opplæring for voksne først blir utløst etter søknad, forutsetter det at den voksne har kunnskap om retten. Bestemmelsene i opplæringsloven gir ikke skoleeier plikt til å opplyse om retten til grunnskoleopplæring for voksne, og staten har derfor ikke hjemmel til å pålegge kommunene å gi informasjon om retten. Det er likevel vanskelig å oppnå den politiske målsettingen om økt realisering av retten dersom kommunen ikke



gjør noe informasjonsarbeid på området. Dersom en person kontakter kommunen eller et voksenopplæringsssenter med en forespørsel angående grunnskoleopplæring for voksne, vil kommunen/senteret ha plikt til å gi vedkommende veiledning om sine rettigheter etter opplæringsloven. Dette følger av den generelle veiledningsplikten som er hjemlet i forvaltningsloven § 11. Fylkesmannen mener at for at retten til opplæring skal være reell, må det bli gitt informasjon om hvordan man går fram når man søker, eventuelt at et søknadsskjema er tilgjengelig.

For å sikre at de som har rett til opplæring får oppfylt retten, må kommunen ha rutiner for inntak. Fylkesmannen legger til grunn at det må finnes søknadsskjema og en rutine/prosedyre for behandling av søknaden.

#### Behov for grunnskoleopplæring for voksne – realkompetansevurdering

Retten til grunnskoleopplæring er basert på opplæringsbehovet til den voksne. Dette kan være opplæring i de fagene som er nødvendige for å få vitnemål, jf forskrift til opplæringsloven § 4-33, noen av disse fagene, eller deler av fag. I tillegg kan det også være behov for opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette er å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og å bruke digitale verktøy. At behovet for grunnleggende ferdigheter også er omfattet av retten til grunnskoleopplæring for voksne er presisert i brev fra Kunnskapsdepartementets datert 16.09.2011 til Utdanningsdirektoratet. Etter forskrift til opplæringsloven § 1-2 skal Læreplanverket for Kunnskapsløftet, så langt det passer, brukes i grunnskoleopplæring for voksne. Dette gjelder også opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av søkerens behov for opplæring. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har også rett til rådgiving for å kartlegge hva slags tilbud søkeren har behov for, jf opplæringsloven § 4A-7.

Forskrift til opplæringsloven § 4-13 åpner for en realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område. En slik vurdering innebærer at kompetanse som er opparbeidet tidligere i livet gjennom skolegang, yrkesliv og fritid kan vurderes som likeverdig med kompetanse oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. På denne måten trenger ikke den voksne å gjennomgå opplæring i alle fag som kreves for å få grunnskolevitnemål, men kan få deler eller hele fag godskrevet på grunnlag av realkompetanse. En realkompetansevurdering er et enkeltvedtak, jf. avsnittet "*enkeltvedtak om inntak*" på forrige side. Brev datert 12. mai 2010 fra Utdanningsdepartementet inneholder nærmere detaljer om ordningen.

I tillegg til at opplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes realkompetanse og behov for opplæring, skal opplæringen også tilpasses den enkeltes livssituasjon. Tilpasning til den enkeltes livssituasjon er viktig for å sikre at tilbudet blir reelt. Dette kan innebære at:

- opplæringen blir gitt til ulike tidspunkt, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller i en kombinasjon av disse
- opplæringen blir tilrettelagt slik at progresjonen er raskere eller seinere enn det som er vanlig
- mer enn ett inntak per år
- tilbud blir gitt innen rimelig tid

#### **Dokumentasjon**

Fylkesmannen har fått tilsendt en informasjonsbrosjyre, utskrift av informasjonen om tilbudet på kommunens hjemmeside, et søknadsskjema om grunnskoleopplæring for voksne, en oversikt over søknadsprosedyre, samt en oversikt over

rådgiverfunksjonen/arbeidet med tilrettelegging. Kommunen har også sendt tre enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne, en timeplan og skolerute for 2011-2012.

Sola kommune har ikke sendt inn enkeltvedtak eller eksempler på realkompetansevurdering. Det er heller ikke sendt inn dokumentasjon på gjennomført opplæring.

### **Fylkesmannens vurdering**

Sola voksenopplæring har tre elever med enkeltvedtak om rett etter § 4A-1. Skolen har en muntlig avtale om at elevene får opplæring ved Sandnes Læringscenter. I saksforelegg til Utvalg for oppvekst 03.03.2011 står det at kommunen kjøper tjenester på dette området, blant annet gjennomføring av eksamen. Fylkesmannen stiller spørsmål ved at antallet voksne med vedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne ikke er høyere, sett i forhold til et innbyggertall på 23 877 per 01.01.2012<sup>1</sup>, og om voksne med rett til grunnskoleopplæring slik sett får oppfylt retten.

I den sammenheng bør kommunen vurdere om informasjonsarbeidet man gjør i forhold til grunnskoletilbudet for voksne treffer de aktuelle målgruppene. I intervju kommer det fram at elevene på introduksjonsprogrammet får muntlig informasjon om grunnskoletilbudet, men Fylkesmannen vil påpeke at for en del målgrupper kan det være vanskelig å finne og å forstå informasjonen på nettsiden. Slik nettsiden er i dag, er den noe upresis og mangelfull. Det vil være en fordel med et tydeligere skille mellom opplæringstilbudet etter henholdsvis introduksjonsloven og opplæringsloven.

Enkeltvedtakene er ikke tilstrekkelig individualiserte. De mangler informasjon om nivå, tilrettelegging, organisering og om hva som er elevens mål. Vedtaket sier at tilbudet er lagt til Sola voksenopplæring, mens opplæringen i realiteten foregår ved Sandnes læringscenter.

I dokumentasjonen kommer det fram at man har inntak av elever fire ganger i året. En slik praksis er etter Fylkesmannens syn forenlig med forvaltningslovens bestemmelse om at kommunen skal gi et tilbud innen rimelig tid. På nettsiden står det derimot at søknadsfristen for opplæring i grunnskolefag er 1. mars.

Voksne elever har rett til å bli realkompetansevurdert. I dokumentasjon og intervju kommer det fram at Sola voksenopplæring til nå ikke har foretatt realkompetansevurderinger, men at man er innstilt på å gjøre dette framover.

Alle har rett til å få opplæringen dokumentert, også i de tilfeller der den voksne har gjennomgått deler av opplæringen. Sola kommune må sikre at det blir ført karakterer, det vil si halvårsvurderinger med karakter, standpunkt karakterer og eksamens karakterer. I tilfeller hvor man har avtale med en annen kommune om opplæring og vurdering, er Sola kommune som skoleeier forpliktet til å oppbevare dokumentasjon for sine elever, og må sikre at elevene faktisk får slik dokumentasjon.

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Sola kommune etablert tilstrekkelige rutiner i forhold til vurdering av rett etter § 4A-1. Kommunens må også sørge for at enkeltvedtakene er tilstrekkelig individualiserte, at det blir gjennomført realkompetansevurdering og at elevene får dokumentert den opplæringen de har hatt.

---

<sup>1</sup> <http://www.sola.kommune.no/innbyggertall-i-sola-kommune>

## Fylkesmannens konklusjon

Sola kommunes tilbud om grunnskoleopplæring for voksne er ikke i tråd med kravene i § 4A-1, jf. forvaltningsloven.

### 3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

#### Rettslige krav

Retten til spesialundervisning for deltakere i grunnskoleopplæring for voksne er regulert i § 4A-2:

*§ 4A-2. Rett til spesialundervisning på grunnskolen sitt område*

“Voksne som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for voksne, har rett til spesialundervisning. Voksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring. For opplæring etter denne paragraf gjeld § 5-1 andre ledd bortsett frå siste punktum, og §§ 5-3, 5-4, 5-5 og 5-6 tilsvarande.”

Retten til spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd gjelder voksne som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet etter § 4A-1. For å sikre at disse får oppfylt retten, må kommunen ha rutiner for vurdering av deltakere som er i gang med undervisningen.

Opplæring etter § 4A-2 andre ledd kan være opplæring i evnen til å mestre gjøremål i hverdagen, utvikle og vedlikeholde grunnleggende kommunikasjonsferdigheter eller grunnleggende lese- og skriveferdighet.

Rettighetene til voksne i opplæringsloven kapittel 4A er koplet til læreplanverket. Opplæring etter § 4A-1 skal til vanlig omfatte de fagene man trenger for å få vitnemål. Det kan bli gitt opplæring i hele fag, deler av fag, eller en eller flere av de grunnleggende ferdighetene. Uansett om den voksne ønsker full grunnskoleopplæring, opplæring bare i deler av fag, eller opplæring i grunnleggende ferdigheter, skal opplæringen etter § 4A-1 til vanlig bli gjennomført med utgangspunkt i læreplanene for fag. Dette følger av at læreplanverket, som er fastsatt i forskrift, ligger til grunn for den opplæringen som blir gitt etter opplæringsloven. Læreplanverket må likevel tilpasses den voksnes situasjon, jf forskrift til opplæringsloven § 1-2, der det heter at læreplanverket så langt det passer også skal brukes i grunnskoleopplæringen for voksne. Av dette følger at også opplæring etter § 4A-2 første ledd må relateres til læreplanverket.

#### Om sakkyndig vurdering og IOP

Opplæringsloven § 5-3 stiller krav om at det skal utarbeides sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning. Dette er en del av utredningen av saken og den danner grunnlaget for vedtaket og for skolens videre arbeid med eleven, som utarbeidelse av individuell opplæringsplan (IOP). Opplæringsloven § 5-5 inneholder bestemmelser om IOP. Her går det fram at IOP skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan den skal drives. IOP skal bli utarbeidet etter at vedtak er fattet, den skal være en operasjonalisering av enkeltvedtaket, og er et arbeidsverktøy for skolen/lærerne. IOP skal bli utformet på bakgrunn av enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen. Formålet med IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.

## Om vedtak

Rettigheter og plikter er knyttet til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som setter rammer for hva slags spesialundervisning eleven har krav på. Et vedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Et vedtak som bare tildeler eleven en viss timeressurs uten å fastsette nærmere kravet til innhold i opplæringa, eller hvordan den organisatoriske gjennomføringen skal være, er ikke nok.

Et vedtak om spesialundervisning skal grunngis, jf forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på. Videre skal vedtaket nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Her kan det være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar. Vedtaket skal også nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelse av det forvaltningsmessige skjønnet.

Dersom vedtaket avviker fra tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, skal vedtaket grunngis særskilt.

## **Dokumentasjon**

Fylkesmannen har fått tilsendt en utskrift fra kommunens hjemmeside med informasjon om spesialundervisning for voksne, søknadsskjema om spesialundervisning for voksne, en rutineoversikt i forhold til saksbehandling og et årshjul.

Sola kommune har sendt inn sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner samt dokumentasjon knyttet til en klage på enkeltvedtak etter § 4A-2.

## **Fylkesmannens vurdering**

Oversendte sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak viser at Sola voksenopplæring har elever med rett til spesialundervisning, men at disse utelukkende er elever med vedtak etter § 4A-2 andre ledd. Det vil si voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. Fylkesmannen har ikke mottatt sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak i forbindelse med voksne som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningsopplegget. Dette må ses i sammenheng med vurderingen i forhold til § 4A-1, om at antallet voksne med enkeltvedtak om rett etter § 4A-1 er lavt. Tilsvarende kan man stille spørsmål ved om voksne med rett til spesialundervisning på grunnskolens område får oppfylt retten.

Flere av de sakkyndige vurderingene vi har fått oversendt er relativt knapt formulerte når det kommer til den skjønnsmessige vurderingen som skal gjøres i forhold til tilrådd innhold og omfang av opplæringen. Utredningene framstår som noe standardiserte, og de individuelle vurderingene er lite synliggjorte. For at vedtaket om spesialundervisning skal bli tilstrekkelig begrunnet er det viktig at de sakkyndige utredningene disse bygger på er detaljerte og konkrete når det gjelder vurdering av elevens behov, og at tidligere opplæringstilbud og evaluering av dette trekkes inn i utredningen. På denne måten blir også klageadgangen mer reell.

I intervju kommer det fram at det er lærer som i samarbeid med den voksne og familie/verge avgjør når spesialundervisning opphører. PPT i Sola er ikke involvert i disse vurderingene. Sola voksenopplæring har i disse tilfellene ikke fattet enkeltvedtak om at den voksne ikke lenger har rett til spesialundervisning.

Kommunen opererer med søknadsskjema med søknadsfrist. Det er ikke anledning til å stille krav om søknad om spesialundervisning. Spesialundervisning er en rettighet som gjelder for elever som ikke har, eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det

ordinære opplæringstilbudet, jf opplæringsloven § 5-1. Etter kartlegging av den enkelte voksne vil skolen i samarbeid med PPT kunne vurdere rett til spesialundervisning.

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Sola kommune etablert tilstrekkelige rutiner for vurdering av rett til spesialundervisning etter § 4A-2. I tillegg må kommunen endre sine rutiner i forhold til voksne som mister retten.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sola kommune oppfyller ikke kravene i opplæringsloven § 4A-2, jf kap 5 og forvaltningsloven, om rett til spesialundervisning på grunnskolens område.

## **4 Pålegg om retting**

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og på bakgrunn av det som går fram av punkt 3.1-3.3 i rapporten gir Fylkesmannen følgende pålegg:

### **4.1 Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd**

Sola kommune må etablere et forsvarlig system for internkontroll knyttet til retten til grunnskoleopplæring og retten til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 4A, og bestemmelser i forskrift til opplæringsloven som gjelder voksne. Sola kommune må i forbindelse med dette utarbeide:

- a. skriftlige rapporteringsrutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om voksenopplæringen
- b. skriftlige rutiner som sikrer at det blir gjort løpende vurderinger av om praksis er i samsvar med lovkravene
- c. skriftlige rutiner som sikrer at det blir satt inn nødvendige tiltak dersom det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med lovkravene
- d. skriftlige avtaler som tydeliggjør ansvarsfordelingen når det gjelder interkommunalt samarbeid

### **4.2 Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1**

Sola kommune må sørge for at voksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får tilbud om slik opplæring. Kommunen må i forbindelse med denne sørge for at:

- a. det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert behovet for opplæring
- b. enkeltvedtakene klart og fullstendig sier hva slags opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, jf forvaltningsloven §§ 24 og 25
- c. det blir gjennomført realkompetansevurderinger og at det blir fattet enkeltvedtak, jf forskrift til opplæringsloven § 4-31
- d. man har rutiner som sikrer at opplæringen den enkelte voksne har gjennomført blir dokumentert, jf forskrift til opplæringsloven § 4-31

### **4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2**

Sola kommune må sørge for at voksne med behov for spesialundervisning på grunnskolens område etter § 4A-2 får tilbud om dette. Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert en eventuell rett til spesialundervisning
- b. PPT er med i vurderingen av eventuelt tap av rett til spesialundervisning

- c. det blir fattet enkeltvedtak om tap av rett til spesialundervisning

## **5. Oppfølging av tilsynet**

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan avvikene i rapporten er fulgt opp innen 01.02.2013.

## **6. Om rett til å klage**

Den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunktet underretting om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage blir det vist til § 32.

Med hilsen

Hallgeir Bø  
ass. utdanningsdirektør

Sturle Holmen  
tilsynsleder

Hanne Sørli Ronæss  
rådgiver